

KEBIJAKAN KEBIJAKAN DALAM ORGANISASI BIROKRASI MODERN

Oleh: Mahyudin Biga

Abstract

The Policy is core decisions or action choices that is directly arranges management and distribution of natural resources, financial and man for the benefit of public, namely publics, resident, public or citizen.

Policy is result from existence of synergy, compromise or even competition between various ideas, theory, ideology and importances representing political system a state. Because every policy made by government sealalu is concerning public importance, hence the policy called as public policy

In the eyes of ideal of bureaucracy undertakes connects importance of state and public with one commitment of service that is increasing from time to time. Thereby a bureaucrat must enjoy the work without making it burden that is impressing weighs, when having to serves public with various the requirement. Bureaucracy is government infrastructure that is widely has duty and the role of as public service. the Duty and role sticks in each bureaucrat, either civil and also military receiving salary from government. Hence, aparatur bureaucracy must reflect importances of public to be adopted and orthogonal transformation as position choice in executing the duty and role

Kata Kunci : *Kebijakan, birokrasi, pemerintahan daerah, kewirausahaan*

Pendahuluan

Dewasa ini wacana biro-krasi seringkali dibahas terutama sejak jatuhnya pemerintahan orde baru seiring dengan tuntutan global yang begitu gencar untuk sebuah proses demokratisasi. Dalam setiap organisasi, khususnya organisasi

raksasa seperti negara, birokrasi mutlak diperlukan agar aturan main yang telah disepakati anatara yang memerintah dan yang diperintah dapat berjalan guna mencapai tujuan negara. Dengan demikian birokrasi merupakan *ruh* suatu organisasi (Sarundajang 2005: 1) Di Indonesia birokrasi seringkali

diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat (Thoha 2003: 2). Suatu kerajaan yang raja-rajaanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Pejabat adalah orang yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintah. Kekuasaan pejabat ini amat menentukan, karena segala urusan yang berhubungan dengan jabatan itu niententukan. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tatanan hirearki dari atas ke bawah, dimana jabatan paling di atas memiliki kekuasaan lebih tinggi dibandingkan dengan jabatan yang paling di bawah. Semua jabatan itu lengkap dengan fasilitas yang mencerminkan kekuasaan tersebut. Di luar hirearki kerajaan pejabat dan jabatan itu terdampar rakyat. Itulah sebabnya birokrasi pemerintah di Indonesia acapkali disebut kerajaan pejabat yang jauh dari rakyat.

Konsep birokrasi Weber yang dianut dalam organisasi pemerintahan banyak memperlihatkan cara-cara *officialdom* sebagaimana digam-barkan di atas. Pejabat birokrasi adalah pusat dari penyelesaian urusan masyarakat. Rakyat sangat bergantung pada pejabat ini, bukannya sebaliknya. Pelayanan kepada rakyat tidak ditempatkan pada urusan utama

melainkan urusan yang kesekian. Konsep ini tentu mendapat kritikan tajam. Sekitar tahun 1967 salah satu pengkritik itu bernama Warren Bennis (Thoha, 2003: 3). Menurutny birokrasi Weberian sekitar 25 sampai 50 tahun akan datang birokrasi Weber akan jatuh.

Kritikan Bennis tersebut didasarkan pada prinsip evolusi bahwa pada zaman tertentu akan mengembangkan suatu bentuk tatanan sistem organisasi yang sesuai dengan zamannya.

Kritikan paling mutakhir datang dari Heckscker dan Donellon yang mengemukakan bahwa benntuk ornaginasi masa depan adalah apa yang dinamakan *Post Bureaucratic Organization*. Organisasi birokrasi masa depan tidak akan sama dengan birokrasi yang dikembangkan oleh Weber. Bentuk organisasi masa depan tidak hanya menempatkan diri pada kohirensi dan pemusatan kekuasaan, akan tetapi juga memu-satkan pada interaksi eksternal dan interaksi sosial yang berhubungan dengannya. Keku-asaan bukan satu-satunya alat yang ampuh untuk melaksanakan mekanisme birokrasi tanpa diimbangi kewenangan melalui persuasi dan dialog (Thoha, 2003: 4).

Ramalan Bennis dan kritikus lainnya ternyata telah

banyak menjadi kenyataan. *Officialdom* secara perlahan telah menjadi pudar. Salah satu wujudnya adalah ketika terjadinya gerakan reformasi dalam birokrasi pemerintah antara lain telah berusaha mengubah sikap keterbukaan pelaku-pelakunya. Perubahan *mindset* yang perlu dilakukan adalah pandangan birokrasi terhadap kekuasaan yang hanya menjadikan birokrasi sebagai kekuatan yang sakral dihadapan masyarakat yang lemah. Perbuatan mensakralkan jabatan birokrasi pemerintah hampir tidak bisa lagi dihindari oleh orang Indonesia. Segala urusan dari yang kecil sampai yang besar selalu membutuhkan legitimasi birokrasi pemerintah.

Di Indonesia hirarki kekuasaan birokrasi dibalut dengan sistem patrimonial. Pejabat birokrasi pada level bawah tidak berani bertindak jika tidak memperoleh restu dari atasan. Semua surat-surat dinas yang berasal dari bawah selalu diakhiri dengan kata-kata manis *mohon arahan dan petunjuk* dari pejabat di atas. Sikap ini merupakan sikap "sopan" yang harus diperlihatkan agar tidak melampaui kekuasaan yang berada di luar kekuasaannya. Sikap-sikap sopan yang melenceng dari sikap rasional model

Weberian masih banyak dijumpai dalam praktek perilaku birokrasi pemerintah hingga saat ini.

1. Konsep Kebijakan

Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara.

Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara. Karena setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah selalu menyangkut kepentingan publik, maka kebijakan itu disebut kebijakan publik. Bridgman dan Davis dalam Suharto (2008: 3), menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan.

Jika kebijakan merupakan seperangkat tindakan pemerintah yang ditetapkan untuk mencapai hasil-hasil tertentu seperti kata Hogwood dan Gun dalam Suharto (2008: 4), maka bukan berarti kebijakan hanyalah milik

pemerintah saja. Organisasi non pemerintah juga memiliki kebijakan-kebijakan, namun kebijakan ornop tidak dapat diartikan sebagai kebijakan publik, karena kebijakan mereka tidak dapat menggunakan sumber daya publik atau tidak memiliki legalitas hukum sebagaimana kebijakan lembaga pemerintah.

2. Konsep Birokrasi

Terminologi birokrasi dalam pandangan para ahli memiliki term sangat variatif, meskipun secara umum memiliki persamaan persepsi. Birokrasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi ketiga tahun 2002 adalah: (1) sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat, (2) cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh pegawai.

Yahya Muhaimin meng-artikan birokrasi sebagai ke-seluruhan aparat pemerintah, sipil maupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya. Sementara Prajudi Atmosudiro dalam Hidajah (2004:19), berpendapat bahwa birokrasi mempunyai tiga arti yakni: (1). Birokrasi sebagai suatu tipe organisasi. (2). Birokrasi sebagai sistem. (3). Birokrasi sebagai jiwa kerja. Birokrasi

juga sering diidentikkan dengan administrasi, salah satu ahli yang berpendapat seperti itu adalah Guy Beveniste (Sarundajang, 2005: 156). Oleh karena itu di Amerika Serikat birokrasi disebut *Administration*. Ia berpendapat bahwa masalah tentang organisasi dan manajemen sebagai aspek administrasi tanpa sedikitpun menyinggung konsep Max Weber. Sebaliknya Martin Albrow (2005: 7), menjelelaskan asal usul konsep birokrasi mulai dari pemikiran De Gournay tentang birokrasi telah muncul pada abad 18, Johan Gorres sampai pada konsep idealnya Max Weber. Meskipun tidak semua ahli birokrasi mengakui karya Max Weber, namun sekarang ini karya Max Weber sangat populer dan dikenal sebagai konsep birokrasi modern. Menurut Max Weber seperti yang dikutip Miftah Thoha dalam Sarundajang (2005: 29-30), menyatakan birokrasi yang ideal dan rasional itu singkatnya dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut: *Pertama*, individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepen-tingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk kepentingan pribadi termasuk keluarga. *Kedua*, jabatan-jabatan

itu disusun dalam tingkatan hirearki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada pejabat atasan dan ada pejabat bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil. *Ketiga*, tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hirearki itu secara spesifik berbeda satu sama lain. *Keempat*, setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai kontrak. *Kelima*, setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, yang idealnya dilakukan dengan ujian yang kompeteiti. *Keenam*, setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensisun sesuai dengan tingkatan hirearki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginan dan kontraknya dapat diakhiri dalam keadaan tertentu. *Ketujuh*, terdapat struktur pengembangan karir yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit dengan pertimbangan objektif. *Kedelapan*, setiap pejabat tidak dibenarkan menjalankan tugasnya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.

Kesembilan, setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Konsep ideal yang disebutkan di atas menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara profesional dijalankan. Penekanan Weber terhadap rasionalitas dan efisiensi dicerminkan dengan susunan hirearki. Konsep ideal yang ditawarkan oleh Max Weber ini oleh sebagian kalangan seperti H.G. Creel menyatakan salah ketika melihat birokrasi rasional sebagai suatu gejala modern, dan bahwa nyaris semua ciri tipe ideal yang diidealkan itu ternyata telah ada sejak tahun 200 SM di Cina (Albrow, 2005: 67). Sehingga tanpa memperlihatkan setiap pertim-bangan rasionalitas tipe ideal tersebut para pengkritik menaggap Weber keliru dalam melihat birokrasi rasional sebagai bentuk administrasi dominan yang dibutuhkan oleh dunia modern.

Tugas dan Peran Birokrasi

Birokrasi merupakan infrastruktur pemerintah yang secara luas memiliki tugas dan peran sebagai pelayanan masyarakat. Tugas dan peran tersebut melekat pada setiap birokrat, baik sipil maupun militer yang menerima gaji dari pemerintah. Makanya,

aparatur birokrasi harus merefleksikan kepentingan-kepentingan umum untuk diadopsi dan ditransformasikan sebagai pilihan sikap dalam melaksanakan tugas dan perannya. Sebab hal ini bagian dari konsekuensi yang harus dilakukan oleh birokrasi sebagai aparat pemerintah yang mngemban misi pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian tiada alasan bagi birokrasi untuk memposisikan secara elitis dan menjaga jarak dengan masyarakat (Hidajah, 2004: 3).

Birokrasi memiliki posisi yang sangat dominan dalam proses pembangunan. Birokrasi menjadi *dalang* sekaligus *wayang* dalam proses pembangunan dari atas hingga bawah. Dengan kata lain disamping sebagai subjek sekaligus sebagai objek pembangunan itu sendiri (Hidajah, 2004: 3). Sebagai subjek, birokrasi berperan sebagai pemegang otoritas dalam pengambilan kebijakan untuk diteruskan kepada masyarakat. Ketika birokrasi berada dalam konteksnya agar ditingkatkan skill dan profesionalismenya, maka pada saat itu disebut sebagai objek. Jika aparatur birokrasi cekatan, profesional, responsif dan inovatif, maka birokrasi akan menjadi kekuatan milik

masyarakat yang bersifat netral. Dalam pandangan ideal birokrasi bertugas menghubungkan kepentingan negara dan masyarakat dengan satu komitmen pelayanan yang terus meningkat dari waktu ke waktu. Dengan demikian seorang birokrat harus menikmati pekerjaannya dengan tanpa menjadikannya beban yang seolah-olah memberatkan, ketika harus melayani masyarakat dengan berbagai kebutuhannya. Dalam konteks meningkatkan peran dan fungsi birokrasi, maka birokrasi harus didekonstruksi secara bertahap melalui: Pertama, tata pemerintahann yang baik dan pemerintahan yang bersih bukan saja menjadi urusan pemerintah semata melainkan juga menjadi urusan yang menyangkut kepentingan publik. Kedua, Pola dan format politik yang dibangun kiranya harus mampu dan mau menempatkan birokrasi pada tempat yang proporsional (netral). Ketiga, mengefektifkan control masyarakat yang baik melalui lembaga formal dan lembaga non formal atas kinerja birokrasi (Hidajah, 2004: 32-33).

Kinerja Birokrasi

Menurut McGill kinerja merupakan suatu fungsi potensi. Untuk mencapai dan memelihara

kinerja memerlukan berbagai proses keorganisasian yang memungkinkan orang dan program mewujudkan potensi mereka sepenuhnya. Oleh sebab itu kebutuhan untuk mencapai dan mempertahankan kinerja selanjutnya menentukan target kemampuan organisasi (Hidajah, 2004: 40). Logika yang dapat ditangkap dari pandangan McGill di atas adalah kinerja itu hanya akan dapat terjadi manakala didukung oleh faktor-faktor yang mencakup keseluruhan proses keorganisasian yang ada dalam sebuah organisasi itu sendiri. Indikatornya dapat dilihat dari apa yang menjadi target ideal yang diinginkan sebuah organisasi, lalu target ideal itu diterjemahkan dalam bentuk konseptual dan operasional kelembagaan.

Sementara menurut Mangkunegara, (Hidajah, 2004: 42) berpendapat bahwa kinerja merupakan hasil kerja yang secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Dalam pendekatan manajemen, setidaknya terdapat empat indikator inti yang dapat diterapkan, yakni: perencanaan, pengorganisasian, tindakan dan pengawasan. Kinerja menurut

T.R.Mitchell (Hidajah, 2004: 41) memiliki standar untuk melihat perbandingan antara apa yang telah dilakukan dengan apa yang diharapkan, kaitannya dengan pekerjaan dengan jabatan yang dipercayakan kepada seseorang. Standar ini dapat dijadikan sebagai ukuran dalam mengadakan pertanggungjawaban terhadap apa yang telah dilakukan. Standar kinerja ini adalah: (1) kualitas pekerjaan, (2) inisiatif, (3) kapabilitas, (4) komunikasi. Di antara beberapa factor yang mempengaruhi kinerja seseorang, dapat diintervensi atau diterapi melalui pendidikan dan latihan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kinerja seseorang dalam organisasi khususnya birokrasi dapat dilihat dari seberapa besar kualitas pekerjaan yang dilakukan dan keseluruhan pekerjaan yang dilakukan secara tepat waktu.

Wajah Birokrasi di Indonesia

Dalam sejarahnya birokrasi di Indonesia mengalami beberapa fase perkembangannya pada setiap fase tersebut. Wajah birokrasi banyak dipengaruhi atau didominasi oleh kekuasaan yang berlangsung pada saat itu. Birokrasi hari ini merupakan produk masa lalu. Sejarah kemunculannya peme-

rintahan dimulai sejak jaman kerajaan Jawa dahulu. Pada masa itu para raja membentuk suatu birokrasi bukan untuk kepentingan masyarakat umum melainkan untuk memperkuat kedudukan para raja. Raja mengangkat para punggawa (pejabat) dan semua bekerja dalam kerajaan sebagai *abdi dalem* atau abdi raja. Karena pengaruh raja cukup kuat maka corak birokraasinya pun menjadi paternalistik (Hidajatullah, 2002).

Pada masa penjajahan Belanda model birokrasi ini awalnya tidak mengalami perubahan. Namun lambat laun terjadi perubahan yang disesuaikan dengan tuntutan aspirasi birokrasi modern, itupun hanya terjadi pada level atas. Birokrasi pada masa ini tentunya tidak demokratis, tidak mencerminkan kepentingan rakyat melainkan untuk kepentingan elit penguasa. Dengan melihat sejarah birokrasi, maka ada kaitan sistem birokrasi yang ada sekarang ini dengan zaman dahulu. Pada masa pemerintahan yang dipimpin oleh dua presiden (Sukarno dan Soeharto), di Indonesia boleh digolongkan memilih sistem yang otoriter (Thoha, 2003: 185-186). Walaupun secara eksplisit yang tertera dalam undang-undangnya tidak mengatakan sebagai negara otoriter, akan tetapi dalam praktek

selalu memamerkan cara-cara yang otoriter. Pemerintahan otoriter ini terlebih lagi ditandai oleh muali masuknya peran militer ke dalam praktek pemerintahan sipil. Kegiatan politik dan birokrasi mulai campur aduk. Bahkan pemimpin partai terutama yang memihak pemerintah mulai dipegang kendalinya oleh tentara, demikian pula jabatan-jabatan birokrasi pemerintahan sipil banyak dimonopoli oleh militer aktif maupun pensiunan

Pada masa pemerinhan orde baru birokrasi sangat patrimonial, yang tentunya warisan masa lalu dan merupakan bentuk eskpresi gaya pada era pra kolonial. Modernisasi pada era orde baru ternyata hanya membawa efek pada tatanan sosial, politik dan ekonomi. Sementara nilai budaya (*patrimonial*) masih kukuh bertahan. Ketika Orde Baru mengambil kebijakan pertumbuhan ekonomi menjadi fokus utama, maka birokrasi pun dibentuk menjadi organisasi dengan sistem komando (model militer) untuk menjaga stabilitas keamanan, berikut jabatan-jabatan birokrasi diisi oleh militer. Sistem birokrasi komando hirarkis ini juga tersentralisasi. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga loyalitas birokrasi dalam rangka stabilitas politik

untuk keberlangsungan pembangunan ekonomi dan pembangunan nasional lainnya.

Dampak yang muncul kemudian adalah birokrasi telah menjadi kaki tangan penguasa. Birokrasi tidak lagi sensitif terhadap kepentingan rakyat. Ia tak lagi berfungsi sebagai dinamisator dan artikulator melainkan menjadi mobilisator massa. Untuk menjaga kelengkapan struktur komando dan menjamin loyalitas maka diciptakanlah wacana pengendalian antara lain keharusan birokrat untuk mono-loyalitas, penyeragaman kebijakan dan struktur dan lain sebagainya. Semua ini dimaksudkan untuk mendukung pencapaian pertum-buhan ekonomi yang setinggi-tingginya telah melahirkan tipe sumber daya birokrasi yang mempunyai profesionalisme tertentu. Atribut utama birokrasi adalah loyalitas dan kemampuan melak-sanakan perintah atasan. Jika dilihat dari segi ini, maka tampaknya birokrasi orde baru cukup efektif dan berhasil mengimple-mentasikan program pembangunan.

Walau birokrasi orde baru dinilai "berhasil" terutama dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, namun pada sisi lain mengalami kegagalan dengan munculnya berbagai penyakit birokrasi seperti korupsi kolusi dan nepotisme

yang menggiring negara ini makin terpuruk. Di Indonesia patologi birokrasi yang sangat menggerogoti adalah masalah korupsi. Menurut S.H. Sarundajang (2005: 142-146), beberapa masalah yang ditemukan dalam analisis patologi adalah sebagai berikut: Pertama, Persepsi, perilaku dan gaya birokrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi dapat menjadi penyebab timbulnya patologi, contohnya menerima suap, pilih kasih, takut mengambil keputusan dll. Kedua, Kurangnya pengetahuan dan ketrampilan, akan berdampak pada rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Ketiga, Pelanggaran terhadap norma-norma hukum. Keempat, Lingkungan internal birokrasi yang menempatkan birokrasi kuat di mata rakyat.

Jatuhnya pemerintahan orde baru telah membawa harapan baru. Sejalan dengan keinginan untuk melakukan reformasi di bidang manajemen pemerintahan maka juga diikuti dengan perubahan paradigma. Beberapa paradigma itu antara lain: dari manajemen pemerintahan yang serba negara menjadi berorientasi ke pasar, dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otoriter menjadi egaliter dan demokratis, dari sentralistik menjadi desentralistik

kewenangan, dari birokrasi Weberian menjadi birokrasi yang *post bureucratic government* Miftah Thoha (2003: 190-194) Walaupun perubahan paradigma secara perlahan telah terjadi di tubuh birokrasi namun pada beberapa hal masih kuatnya pengaruh warisan orde baru. Budaya kerja aparatur birokrasi (pegawai negeri) yang sengaja diciptakan loyalis, penurut, mohon petunjuk, kaku masih melekat kuat pada sikap dan perilaku aparat. Ini menjadi tantangan berat bagi perbaikan birokrasi di Indonesia, meski kebijakan dan strategi telah diarahkan pada perubahan paradigma birokrasi tersebut.

Menuju Organisasi Birokrasi Modern

Sejak dua dekade terakhir, khususnya sejak Indonesia memasuki era otonomi daerah, melaksanakan reformasi di bidang administrasi publik semakin nyata. Reformasi tersebut diperlukan untuk perubahan model pelayanan yang diberikan kepada masyarakat agar mampu mengakomodasikan perubahan situasi dan kondisi masyarakat yang terus bergerak.

Di dalam doktrin NPM pemerintah dianjurkan untuk meninggalkan paradigma administrasi tradisional yang cenderung mengutamakan sistem dan prosedur dan menggantikannya dengan

orientasi pada kinerja atau hasil kerja. Pemerintah juga dianjurkan untuk melepaskan diri dari birokrasi klasik dengan mendorong organisasi dan pegawai agar lebih fleksibel, dan menetapkan tujuan serta target organisasi secara lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil. Di samping itu juga pemerintah diharapkan menerapkan sistem desentralisasi dengan memberikan perhatian pada pasar serta melibatkan swasta (Muhamad, 2008: 4).

Dalam perkembangannya, NPM dianggap sebagai liberalisasi karena melakukan upaya pembebasan manajemen publik dari lingkungan konvartisme-administrasi publik. Lebih menarik lagi NPM dilihat sebagai kumpulan ide-ide dan praktek yang berupaya menggunakan sektor swasta dan bisnis ke dalam publik. Gagasan David Osborne dan Ted Gaebler berpendapat bahwa harus ada upaya untuk mentransformasikan jiwa kewirausahaan karena dalam masa di mana sumber daya publik semakin langka, pemerintah harus berubah dari model birokrasi ke model wirausaha. Oleh karena itu, manajemen pemerintah yang mengimplementasikan pemikiran NPM ini sangat berorientasi pada jiwa dan semangat kewirausahaan, maka manajemen publik baru di

tubuh pemerintah dapat disebut Manajemen Kewirausahaan (Muhamad, 2008: 4).

Dampak dari pelaksanaan model NPM ini mulai terasa tidak saja di negara maju, akan tetap juga negara sedang berkembang seperti penerapan lima prinsip inti. Adapun prinsip-prinsip inti tersebut adalah sebagai berikut: (1) Sistem Desentralisasi. (2) Privatisasi. (3) Downsizing. (4) Debirokratisasi. (5) Manajerialisme.

Pemberlakuan doktrin desentralisasi dari NPM atau manajemen kewirausahaan ke dalam sistem pemerintah membawa harapan bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat. Implementasinya lebih fleksibel, lebih cepat memberi respon terhadap perubahan lingkungan, dan kebutuhan masyarakat di daerah, lebih melibatkan partisipasi aktif para pihak dalam pengambilan keputusan daripada menunggu keputusan dengan alternative solusi yang lebih banyak, menghasilkan semangat kerja dan komitmen lebih tinggi serta lebih produktif. Sebagai unsur penting dari prinsip NPM atau manajemen kewirausahaan, sistem desentralisasi ini telah diakui memiliki sisi positif secara ekonomis dan sosial politik. Secara ekonomis sistem ini dapat diperbaiki tingkat efisiensi,

mengurangi biaya, memperbaiki output dan lebih efektif memanfaatkan sumber daya manusia. Secara sosial politik dan integrasi nasional, membawa pemerintah dekat dengan rakyat, dan mempromosi atau mendorong kebebasan, kesetaraan dan kesejahteraan. Sistem ini juga diakui mampu mengatasi kekurangan sentralisasi dalam perencanaan pembangunan nasional, menghilangkan prosedur yang berbelit-belit, mendorong pengetahuan dan sensitif terhadap masalah lokal serta membawa tingkat penetrasi yang lebih baik, menjamin keterwakilan, kemampuan administrative pemerintahan, koordinasi dan partisipasi masyarakat lokal.

Debirokratisasi sebagai salah satu doktrin NPM, diyakini memiliki keunggulan karena lebih menjanjikan peningkatan kinerja dibandingkan dengan doktrin administrasi publik klasik. Menurut Jennings dan Haist yang ditekankan dalam NPM adalah pengukuran terhadap hasil bukan proses dan perilaku sehingga sering disebut sebagai result oriented government. Era baru manajemen yang menekankan pencapaian hasil dan akuntabilitas dalam menjamin pemakaian anggaran publik secara bijaksana sekaligus sebagai sarana membantu mengembalikan keper-

cayaan masyarakat atau kepada pemerintah (Muhamad, 2008: 5-6).

Di Indonesia, hal ini dapat dilihat dari kehadiran kepustakaan tentang NPM termasuk karya-karya tentang administrasi pembangunan, reformasi administrasi atau birokrasi dan *good governance* yang ditulis oleh sarjana-sarjana Indonesia dan konsep ini mulai diajarkan pada kurikulum pendidikan dan pelatihan sehingga makin dikenal luas. Di instansi pemerintah, doktrin manajemen kewirausahaan mulai diperkenalkan sejak akhir tahun 90-an ketika ajaran Reinventing Government dicanangkan. Implementasi paling nyata adalah pemberlakuan sistem pemerintahan yang desentralistik lewat UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian diubah dengan UU No. 32 tahun 2004 UU Otonomi daerah tersebut menekankan pemberian wewenang seluas-luasnya agar daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan dengan mengutamakan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dalam menjalankan sistem pemerintahan yang desentralisasi ini, pemerintah daerah disertai otoritas untuk menjalankan berbagai urusan.

Implementasi manajemen ke-

wirausahaan dapat dilihat dari kewajiban melakukan penilaian kinerja pemerintah khususnya pemerintah daerah, semenjak diberlakukan UU No 32 tahun 2004 maka doktrin NPM tampaknya terus meluas. Beberapa daerah telah melakukan terobosan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik seperti Lamongan, Sidoarjo dan Blitar mendapat ISO 9000 untuk standar mutu pelayanan publik. Inovasi dalam manajemen penyelenggaraan pemerintahan merupakan salah satu bentuk penting dari manajemen kewirausahaan. Pada tahun 2003 terdapat lima pemerintah kota yang menerima penghargaan inovasi manajemen perkotaan yaitu : Sleman, Wonosobo, Sidoarjo, Gianyar dan Sukabumi (Muhamad, 2008: 29).

Model NPM sebagai satu model yang layak digunakan atau diaplikasikan di Indonesia karena menjanjikan peningkatan kinerja pemerintah, terutama pemerintah daerah. Meskipun model ini sangat menjanjikan dalam meningkatkan kinerja pemerintah muncul keraguan terhadap keberhasilannya. Sebagaimana diungkapkan oleh Robert Golembiewski terdapat empat hambatan yang cenderung mengagalkan NPM, yakni: Pertama, Tidak memiliki model

penerapan atau road map yang jelas. *Kedua*, Tidak memperhatikan kekhasan lingkungan dimana NPM hendak diterapkan. *Ketiga*, Tidak melakukan kesiapan budaya bagi institusi dan pegawainya. *Keempat*, Cenderung dihambat oleh birokrasi itu sendiri.

Walaupun terdapat nada pesimis tentang keberhasilannya, NPM atau manajemen kewirausahaan harus diimplementasikan oleh pemerintah daerah. Konsep NPM memiliki peran yang sangat signifikan dalam peningkatan kinerja. Fadel Muhamad, (2008: 396-397), menawarkan delapan agenda *reinventing government* yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah dan perlu mendapat perhatian serius agar kinerja pemerintah menjadi lebih baik yakni: Pertama, Kepemimpinan. Kedua, Budaya. Ketiga, Insentif. Keempat, Kapasitas. Kelima, Perspektif konsumen atau rakyat yang dilayani. Keenam, Kolaborasi. Ketujuh, Eksperimen lokal. Kedelapan, Investasi.

Kesimpulan

Berdasarkan ambarkan di atas, disimpulkan hal-hal sebagai berikut: Pertama, Organisasi publik dapat dikatakan efektif apabila dalam realitas pelaksanaan birokrasinya dapat berfungsi melayani sesuai dengan kebutuhan

masyarakat. Artinya tidak adanya hambatan yang terjadi dalam pelayanan serta mampu memecahkan fenomena yang menonjol akibat adanya perubahan sosial yang sangat cepat dari faktor eksternal. Kedua, Birokrasi merupakan infrastruktur pemerintah yang secara luas memiliki tugas dan peran sebagai pelayan masyarakat. Tugas dan peran tersebut melekat pada setiap birokrat, baik sipil maupun militer yang menerima gaji dari pemerintah. Makanya, aparatur birokrasi harus merefleksikan kepentingan-kepentingan umum untuk diadopsi dan ditransformasikan sebagai pilihan sikap dalam melaksanakan tugas dan perannya. Ketiga, Walaupun perubahan paradigma secara perlahan telah terjadi di tubuh birokrasi khususnya pada era reformasi, namun pada beberapa hal masih kuat pengaruh warisan orde baru. Budaya kerja aparatur birokrasi (pegawai negeri) yang sengaja diciptakan loyalis, penurut, mohon petunjuk, kaku, masih melekat kuat pada sikap dan perilaku aparat. Ini menjadi tantangan yang sangat serius bagi perbaikan birokrasi di Indonesia, meskipun kebijakan dan strategi telah diarahkan pada perubahan paradigma birokrasi tersebut.

Daftar Pustaka

Albrow, Martin, 2005. *Birokrasi*, (Alih Bahasa: M.Rusli dan Totok Daryanto), Yogyakarta: Tiara Wacana,

Hidajah, Siti Hidajatul, 2004. *Birokrasi dan Pembentukan Civil Society*, Surabaya: Pukad-Hali,

Hidajatullah, Nanang, 2002 *Masalah dan Masa Depan Birokrasi di Indonesia* (Sosio-Religia Vol. 2, No. 1, November 2002), Yogyakarta:LinkSAS,

Muhamad, Fadel, 2008.*Reinventing Local Government*, Jakarta:PT.Elex Media Komputindo,

Sarundajang, S.H. 2005. *Birokrasi dalam Otonomi Daerah*, Jakarta: Kasta Hasta Pustaka,

Suharto, Edi, 2008. *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: ALFABETA,

Thoha, Miftah, 2003. *Birokrasi dan Politik*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada,